

EL FUTURO DE EUROPA: ¿DÓNDE ESTÁ EL MEDITERRÁNEO?

Aunque a los políticos europeos, desde Romano Prodi a Miguel Ángel Moratinos, pasando por Nicolas Sarkozy, les gusta proclamar que el futuro de Europa está en el Mediterráneo, sus políticas no dicen lo mismo.

En efecto, ya en febrero de 2003, en uno de los discursos fundadores de la Política Europea de Vecindad, el entonces Presidente de la Comisión Romano Prodi proclamaba que

“Nuestro proyecto de integración no debe hacernos olvidar a los países que están físicamente cerca de nosotros: la cuenca del Mediterráneo, por ejemplo, que es un gran espacio de cultura, de esperanzas y de recursos. Tenemos que actuar para mejorar el grado de desarrollo de nuestros vecinos y para superar las dificultades de comprensión recíproca. De este modo, contribuiremos a afrontar los problemas que preocupan a todos, como la inmigración clandestina, la intolerancia y el terrorismo. Y lo haremos usando las armas tradicionales de la construcción europea: el diálogo político, la confrontación pacífica, la persuasión económica y moral. El futuro de Europa pasa por el Mediterráneo. Queremos establecer con el Mediterráneo una relación especial, en el contexto de nuestra nueva política de vecindad. Y sobre esta base trabajaremos para hacer del Mediterráneo un mar de paz. En tal contexto, también ustedes pueden realizar una aportación importante.”

El 7 de febrero de 2007, en el discurso que pronunció en Toulon en plena campaña electoral para la Presidencia francesa, en el que acababa de anunciar por vez primera su proyecto de Unión Mediterránea, Nicolas Sarkozy proclamó: “quiero ser el Presidente de una Francia que haga comprender a Europa que su futuro, su propio destino, se encuentra en el Mediterráneo”. Por su parte, en septiembre de 2008, el ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, reclamaba para Barcelona la sede de la Secretaría de la Unión para el Mediterráneo solemnemente creada en la Cumbre de París de 13 de julio de 2008 invocando “su vocación mediterránea y su papel como símbolo de los esfuerzos de toda Europa y el Mediterráneo por construir un futuro común”.

Ahora bien, las encuestas del proyecto ESPON han confirmado que esta visión del futuro común de Europa y el Mediterráneo está muy lejos de reflejarse en los mapas mentales de las organizaciones internacionales o de los decisores mundiales.

Y, más allá de la historia y la cultura común (no hay que olvidar que Túnez era más “europea” que Alemania durante el Imperio Romano y que Argelia formó parte hasta su independencia de la Comunidad Económica Europea), la visión europea del Mediterráneo parece haber dejado atrás el proyecto de construcción de un espacio común, un proyecto de integración regional como el que subyacía en la Asociación Euromediterránea, para limitarse, a través de la Unión para el Mediterráneo, a un proyecto de gestión de riesgos y problemas comunes en la vecindad europea.

El gran proyecto movilizador de la UE para los próximos diez años, y eje articulador de las próximas Perspectivas Financieras 2014-2020, es la Estrategia Europa 2020, que se propone como hoja de ruta para asegurar la competitividad a largo plazo de las economías europeas y para preservar el modelo social europeo. Ahora bien, su lectura revela la ausencia de cualquier referencia a los países vecinos del sur del Mediterráneo. De hecho, la única mención al Mediterráneo incluida en las 40 páginas de la Comunicación de la Comisión¹ que ha servido de base a la decisión del Consejo propugna “mejorar las redes de Europa, incluidas las redes transeuropeas de energía, con el fin de

¹ Comunicación de la Comisión COM(2010)2020 de 3 de marzo de 2010, “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/complet_es.pdf

constituir una «superred» europea, «redes inteligentes» e interconexiones, en particular de las fuentes de energía renovable a la red (con el apoyo de los Fondos Estructurales y del BEI). Esto incluye la promoción de proyectos de infraestructura de gran importancia estratégica para la UE en el Mar Báltico, los Balcanes, el Mediterráneo y Eurasia”, lo que parecería dar un sentido, desde el punto de vista europeo, a los proyectos de infraestructuras de la Unión para el Mediterráneo. Tal como se señala en la Comunicación de la Comisión, ésta es plenamente consciente de que “la Estrategia Europa 2020 no sólo es relevante dentro de la UE, sino que también puede ofrecer un considerable potencial a los países candidatos y a nuestros vecinos y contribuir mejor a sustentar sus propios esfuerzos de reforma. Ampliar el área de aplicación de la legislación de la UE creará nuevas oportunidades para la UE y para sus vecinos”. Pero les atribuye el papel de meros destinatarios de dicha política, sin integrarlos de ningún modo en el proceso ni aprovechar su potencial como parte de las fortalezas de la UE.

Curiosamente, otro gran informe encargado por el Consejo Europeo a un grupo de reflexión presidido por una figura de contrastada sensibilidad mediterránea como es el antiguo Presidente del Gobierno español Felipe González, “Proyecto Europa 2030: Retos y oportunidades”², también ignora por completo la interdependencia entre Europa y su vecindad mediterránea. Pese a hacer hincapié en “el envejecimiento de la población”, la “crisis económica global”, la “amenaza del cambio climático” y la cada vez mayor “dependencia energética”, entre otros retos, el informe, que sigue una lógica muy similar a la de la Estrategia Europa 2020, incluye una única referencia al Mediterráneo, dentro del capítulo “Europa en el mundo: un actor resuelto”, es decir, abordándolo como parte de la política exterior y no de la política interna de la UE:

“La capacidad de atracción de la UE también debe constituir la pieza central de su política evolutiva de vecindad. La UE deberá desempeñar un mayor papel de estabilización de su entorno inmediato tomando como base la “Política Europea de Vecindad”, la “Asociación Oriental” y la “Unión por el Mediterráneo” existentes. Debería recurrirse a estas asociaciones con el fin de crear un espacio regional de democracia, derechos humanos, desarrollo y libre comercio. Éstas deberían ofrecer también un acceso equitativo al mercado de la UE y, en última instancia, un espacio para la circulación de personas, en beneficio de la UE y de sus socios. Asimismo, la UE debe administrar una política de coexistencia estratégica, modernización y desarrollo regional con Rusia.”

Tres años y una crisis económica global después del pomposo lanzamiento de la Unión para el Mediterráneo, clamorosamente fracasada entretanto, Europa sigue su propio camino y se repliega sobre sí misma, excluyendo a los países mediterráneos de su estrategia a medio y largo plazo, incluso sobre cuestiones, como es la del empleo, en las cuales la interdependencia con el Mediterráneo (a través de las migraciones) es evidente, y en relación con la cual la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Empleo y Trabajo de noviembre de 2008 adoptó un “marco de acciones” común.

Esta tendencia se veía confirmada el 3 de marzo de 2010. Tan sólo un día antes de la presentación en sociedad del Secretario General y de la Secretaría de la UpM en Barcelona, la Comisión Europea aprobó 16 programas indicativos nacionales para el período 2011-2013 para los países asociados mediterráneos y los países de la Asociación Oriental (salvo Bielorrusia, cuyo programa aún se encuentra en preparación), incluyendo las asignaciones presupuestarias bilaterales otorgadas para dicho período en el marco del Instrumento Financiero de la Política Europea de Vecindad, el IEVA (Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación). La tabla 1 resume dichas asignaciones indicativas.

El aumento de las asignaciones presupuestarias anuales con respecto al período 2007-2010 resulta muy significativo sobre la dinámica de la cooperación financiera de la UE con los países de su vecindad: mientras que en el caso de los países mediterráneos el aumento asciende al 12,8%, en el de los países de la Asociación Oriental se ha previsto un aumento del 57,9%. Es cierto que existe un efecto de recuperación, en la medida en que los países de la Asociación Oriental tan sólo se

² Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030, 8 de Mayo de 2010, <http://www.reflectiongroup.eu/wp-content/uploads/2010/06/project-europe-2030-es.pdf>

benefician de la asistencia financiera europea desde hace unos cuantos años, por lo que durante el primer período de la PEV, entre 2007 y 2010, habían recibido menores asignaciones financieras de las que les correspondían.

Pero también es cierto que, en términos estandarizados de asistencia financiera por habitante y año, por vez primera en el marco de la PEV, los países de la Asociación Oriental superarán a los países asociados mediterráneos, pese a que estos últimos tienen una larga experiencia de cooperación con la UE (véase la tabla 1). Esto marca un punto de inflexión que refleja las grandes tendencias geopolíticas (con riesgo de marginalización creciente de los países del sur del Mediterráneo) y las verdaderas prioridades de Europa, augurando perspectivas bastante sombrías para la financiación de la cooperación euromediterránea en el marco de las próximas Perspectivas Financieras 2014-2020. Especialmente teniendo en cuenta que esto ha sucedido bajo una Presidencia española de la UE (durante el primer semestre de 2010) y una Copresidencia francesa de la Unión para el Mediterráneo (2008-2010).

Así pues, atentos al resultado de las negociaciones sobre las nuevas Perspectivas Financieras 2014-2020, que deberían comenzar durante el segundo semestre de este año, bajo presidencia polaca de la UE, y proseguir en 2012 bajo las Presidencias danesa y chipriota. Y todo ello en el nuevo contexto de la política exterior de la UE, marcada por la entrada en funciones de un Presidente del Consejo Europeo (el belga Herman Van Rompuy), de una Alta Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad (la británica Catherine Ashton) y de la nueva Comisión Europea 2010-2014 (con un nuevo Comisario responsable de la ampliación y de la política de vecindad, el checo Stefan Füle).

Tabla 1
Asignaciones bilaterales multianuales indicativas para 2011-2013 (mill. €)

País	Asignación financiera 2011-2013 (mill. €)	Aumento con respecto a 2007-2010 (%)	Población (mill.)	Asistencia por habitante y por año (€)
Marruecos	580,5	18,2%	31	6,2
Argelia	172	4,2%	34	1,6
Túnez	240	6,7%	10	8
Egipto	449,3	7,2%	82	1,8
Autoridad Palestina *	504	6,3%	4,5	37,3
Jordania	223	12,2%	6	12,4
Líbano	150	7%	4	12,5
Siria	129	32,3%	21	2
Libia	60	1000%	6	3,3
Países árabes mediterráneos**	2.507,8	12,8%	198,5	4,2
Ucrania	470,1	26,8%	46	3,4
Moldavia	273	73,5%	4	22,7
Georgia	180	99,3%	4	15
Azerbaiyán*	122	76,8%	9	4,5
Armenia	157	213%	3	17,4
Asociación Oriental***	1.202,1	57,9%	66	6,0

* Excluida la asistencia humanitaria extraordinaria.

** La Comisión también aprobó el PIN de Israel como país asociado mediterráneo, pero al tratarse de un país desarrollado no ha sido incluido en estos cálculos. Israel obtendrá 6 millones de euros para 2011-2013.

*** Salvo Bielorrusia (para la que se ha previsto un asignación de 80 millones de euros, un aumento del 533,3%, o 2,6 euros por habitante y por año). En el caso de Rusia, se han previsto 45 millones de euros para 2011-2013 el marco del IEVA.

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos de la Comisión Europea; nota de prensa:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/221&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>

Las recientes revueltas en los países árabes mediterráneos no han cambiado gran cosa, aunque han vuelto a reorientar la atención hacia el Mediterráneo. Europa ha sido incapaz hasta ahora de articular un proyecto claro para ofrecer a los países del Norte de África un horizonte de integración en el espacio europeo, y 45.000 refugiados de Túnez y de Libia han bastado para poner en cuestión logros históricos europeos como el espacio Schengen de libre circulación de personas. Se ofrece ayuda y una simple reorientación de su asistencia hacia el acompañamiento del proceso de democratización, pero no un replanteamiento del modelo de relaciones económicas entre Europa y su periferia meridional. El muro del Mediterráneo no ha caído (aún).

Una nueva filosofía de la historia y una nueva ecuación económica en el Mediterráneo

Toda la arquitectura de la Asociación Euromediterránea creada mediante la Declaración de Barcelona de 1995 entre la Unión Europea y los países asociados mediterráneos, de Marruecos a Siria, estaba basada en un silogismo en virtud del cual la creación de una Zona de Libre Comercio Euromediterránea para 2010 y las reformas económicas impulsadas en los países asociados mediante una asistencia financiera limitada de la UE (en torno a 4€ por habitante y año de media) impulsaría el crecimiento económico, y éste a su vez haría emerger unas clases medias que reclamarían naturalmente cambios democráticos. En realidad, se trata de la misma filosofía de la historia ya sintetizada por el teorizador del “fin de la historia” Francis Fukuyama, quien en una entrevista a la revista Time publicada el 17 de junio de 2002 afirmaba que “la gran historia de la política mundial es la modernización: un proceso que comienza con el desarrollo económico y trae consigo la democracia y un cierto tipo de convergencia cultural. Ha sustituido a la guerra fría como la estructura básica de la política internacional”.

La Unión por el Mediterráneo que tomó el relevo en 2008 en el ámbito multilateral, centrada en un número reducido de grandes proyectos regionales, no sólo heredó, sino que sublimó esa visión al relegar a un segundo plano todas las cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos en los países mediterráneos. Y aunque la Política Europea de Vecindad (PEV) adoptada por la UE en el año 2005 como marco para sus relaciones bilaterales con los países vecinos decía estar basada en unos “valores compartidos” –derechos humanos, democracia y economía de mercado, fundamentalmente– y en los principios de condicionalidad y de diferenciación entre los países asociados (a más reformas y más identificación con los valores compartidos, más ayudas y más participación en el mercado interior), hasta ahora su concreción práctica ha tendido a reforzar esa visión que podría resumirse en la fórmula librecambio+reformas => desarrollo => democracia.

Pocos documentos lo sintetizan mejor que el Informe de Avance sobre la PEV y el Plan Indicativo Nacional 2011-2013 relativos a Túnez publicados por la Comisión Europea en 2010. En el primero (mayo de 2010), la Comisión señalaba que “así pues, el balance del año 2009 para las relaciones UE-Túnez ha sido positivo en el ámbito económico y social y en materia de cooperación. En cambio, la asociación adolece de ciertas lagunas en el ámbito de la gobernanza, la aplicación de la ley y el respeto de los derechos humanos”³. Eso no impedía, sin embargo, el avance de las negociaciones para profundizar las relaciones en el marco de un estatuto avanzado. La justificación de esta aparente contradicción había sido sintetizada en la introducción al Plan Indicativo Nacional aprobado en marzo de 2010, que fijaba la asignación presupuestaria para Túnez para el período 2011-2013 (240 mill. €, un aumento del 6,7% con respecto a 2007-2010, unos 8€ por habitante y año): “La opción de la Comisión sigue siendo mantener el compromiso con el país con el fin de apoyar las reformas con la perspectiva de un ulterior avance en el ámbito de la democracia, los derechos humanos y la gobernanza”⁴.

En realidad, ninguno de los dos eslabones de esa cadena causal ha funcionado en estos quince años en los países mediterráneos: ni la liberalización y las reformas han generado un proceso de desarrollo

³ http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_514_fr.pdf

⁴ http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_tunisia_fr.pdf

(las reformas han impulsado efectivamente el crecimiento económico, pero éste no se ha traducido en empleo, ni en una mejora de las condiciones de vida de la población o una transformación estructural de sus economías) ni se ha producido una emergencia de las clases medias, sino más bien una pauperización creciente de las mismas. La revolución democrática en Egipto y Túnez la han protagonizado los jóvenes excluidos sin perspectivas económicas, no las clases medias integradas por el dinamismo de sus economías.

Ahora, la Unión Europea reconoce sus errores de planteamiento, y la Comunicación de la Comisión de 8 de marzo de 2011 cambia de enfoque ya desde su título (“Una Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con el Sur del Mediterráneo”⁵), admitiendo que “las reformas políticas y económicas deben ir de la mano y contribuir a garantizar los derechos políticos y las libertades”. Es más, establece el “compromiso con unas elecciones libres y justas” como “criterio de admisión a la Asociación”. El Consejo Europeo lo ratificaba el 11 de marzo de 2011 en una Declaración según la cual “El progreso y la democracia van de la mano. El desarrollo económico y las perspectivas de empleo, especialmente para los jóvenes, son de una importancia capital para estabilizar la democracia”⁶.

Sin embargo, la Comunicación de la Comisión apenas contiene ninguna novedad en materia económica, ni en términos cuantitativos (se ofrece un aumento de los créditos del Banco Europeo de Inversiones, dedicados fundamentalmente a infraestructuras, pero sólo una “reorientación” de la asistencia financiera ya asignada hasta 2013) ni en términos de enfoque (la dimensión social sigue estando ausente, y la única novedad en cuanto a los instrumentos es la creación de una Facilidad Europea de Vecindad para el Desarrollo Agrícola y Rural sin especificar). La Unión Europea no debería olvidar que, además de una filosofía de la historia a todas luces errónea, tampoco la ecuación económica euromediterránea ha funcionado.

En efecto, más de quince años de cooperación euromediterránea no han servido para asegurar a los países del sur del mediterráneo una fuente sostenible de recursos financieros para el desarrollo ni menos aún para impulsar un proceso de convergencia real con los países europeos. Con la excepción de los países productores de gas y de petróleo (en la región, principalmente Argelia y Siria), los Países Árabes Mediterráneos siguen sufriendo una importante escasez de recursos para el desarrollo: la entrada de remesas de emigrantes (26.000 millones de US\$ en 2007, por una cuantía del 9,5% del PIB en Marruecos y más del 20% en Jordania o Líbano), las inversiones extranjeras directas (24.200 millones de US\$ en 2008, según el FMI, para todos los Países Árabes Mediterráneos, y por tanto excluyendo a Turquía, pero demasiado volátiles –cayeron a 16.200 millones de US\$ en 2009– y demasiado concentradas en Egipto, que absorbe en torno a la mitad del total) y ayuda al desarrollo (en torno a 6.000 millones de US\$ al año para los PAM) no compensan sus déficit comerciales y estructurales (según las cifras del FMI, el déficit por cuenta corriente de los PAM ascendió en el año 2009 a 16.500 millones de US\$, y eso pese al excedente registrado por Argelia, el único país con superávit comercial de toda la región) y el servicio de la deuda externa (que supera los 20.000 millones de US\$ al año)⁷. En términos económicos, esto significa que, en la práctica, están financiando el desarrollo del resto del mundo, en lugar de recibir financiación para sus propias necesidades de desarrollo.

El reciente “Informe sobre la financiación del codesarrollo en el Mediterráneo”, elaborado por la “Comisión Milhaud” por encargo del Presidente Sarkozy⁸ ha venido a confirmar esta necesidad de recursos financieros y de inversiones públicas como motor del desarrollo en el Mediterráneo. Esto

⁵ http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf

⁶ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/119784.pdf

⁷ Para un análisis exhaustivo de la financiación del desarrollo en África, y estudios de caso de Marruecos y Argelia, véase AECID, CeSPI, FIIAPP y SID (2009): *International Finance for Development in Africa. Trade, Investment, Debt, Aid and Remittances. 2009 Edition*. 2 volúmenes, 83 y 116 páginas.

⁸ Milhaud, Charles (2010): *Rapport de la Commission sur le Financement du Co-développement en Méditerranée*.

hace que la contribución de los fondos de la Unión Europea al desarrollo de los Países Árabes Mediterráneos sea fundamental, y contribuye a centrar la atención sobre las próximas Perspectivas Financieras 2014-2020 de la Unión Europea como posible punto de inflexión a este respecto.

Como consecuencia, en buena parte, del déficit de recursos para la financiación del desarrollo (unido a la exposición demográfica y la insuficiente creación de empleo), el Mediterráneo se ha erigido en una de las líneas de fractura económica más importantes del mundo, con un diferencial de renta de cerca de 1 a 10 que apenas se ha visto reducido en los últimos quince años (al menos si se excluye el efecto estadístico de las ampliaciones de la UE en 2004 y 2007). En paridad de poder adquisitivo, el diferencial de renta apenas se ha reducido desde 1995 entre la zona euro y los PAM (véase la Tabla 2): a este ritmo de convergencia, Marruecos necesitaría 241 años para alcanzar un 50% del PIB por habitante en PPA de la zona euro, y Túnez, que es el único país de la región que está experimentando un cierto proceso de convergencia, más de 62 años, por ejemplo.

PIB per cápita 1995-2007 (US\$ constantes de 2005 en PPA)

	1995	2000	2005	2007
Marruecos	2.661 (10,69%)	2.980 (10,57%)	3.589 (12,13%)	3.880 (12,55%)
Argelia	5.631 (22,63%)	6.087 (21,59%)	7.176 (24,25%)	7.310 (23,64%)
Túnez	4.422 (17,77%)	5.444 (19,31%)	6.445 (21,78%)	7.102 (22,97%)
Egipto	3.586 (14,41%)	4.211 (14,94%)	4.574 (15,46%)	4.628 (14,97%)
Jordania	3.547 (14,25%)	3.632 (12,88%)	4.342 (14,67%)	4.628 (14,97%)
Siria	3.759 (15,11%)	3.725 (13,21%)	4.002 (13,52%)	4.260 (13,78%)
Líbano	7.979 (32,06%)	8.328 (29,54%)	9.561 (32,31%)	9.546 (30,87%)
PAM (a)	4.294 (17,26%)	4.743 (16,82%)	5.417 (18,31%)	5.537 (17,91%)
Zona Euro	24.884	28.194	29.590	30.921

a) Media ponderada. Entre paréntesis, la proporción con respecto al PIB per capita de la Zona Euro.

Fuente: World Development Indicators Database, Banco Mundial.

“Prosperidad compartida”

Puesto que la rapidez de los cambios de régimen, al menos en Túnez y Egipto, el protagonismo en las revueltas de los jóvenes y no de los movimientos sindicales y sociales de oposición organizados y las expectativas sociales ante el nuevo contexto político hacen muy improbable que los países árabes mediterráneos puedan superar por sí solos la espiral de demandas sociales y corporativas, mayor inestabilidad y mayor deterioro de las perspectivas económicas, una de las pocas alternativas para estabilizar la situación y ofrecer un panorama de mejora que contenga las reclamaciones sociales a corto plazo puede venir de las perspectivas de integración en el espacio económico europeo. Esta alternativa requeriría que la Unión Europea ofreciera un paquete de medidas económicas bien moduladas a corto y medio plazo, capaz de cambiar de manera determinante las perspectivas económicas de estos países, algo que ni la Unión para el Mediterráneo ni la PEV han conseguido hasta ahora. Y eso sólo puede conseguirse si se les ofrece un conjunto de incentivos económicos equiparable al que ofrece a los países candidatos a la adhesión, es decir:

- 1) plena apertura del mercado interior europeo (incluida la liberalización agrícola, administrada hasta ahora en dosis homeopáticas);
- 2) un horizonte inequívoco de libre movilidad de personas como el que ofreció ya a los países del Este de Europa, de Ucrania a Georgia, en la Declaración del Consejo Europeo de mayo de 2009 en la que se creó la Asociación Oriental (la Comisión acaba de sacar a concurso un estudio sobre los “costes y beneficios de la libre circulación de trabajadores” con los países de la Asociación Oriental);
- 3) y un aumento sustancial de la asistencia financiera acorde con el objetivo de convergencia económica real, pero también una reorientación de la misma en función de dicho objetivo, algo que la Unión Europea tiene perfectamente ensayado mediante el instrumento de los fondos estructurales de la Política Regional, diseñados específicamente para promover la cohesión y el “desarrollo de las regiones más pobres” (otro de los objetivos enunciados por la Comisión en su nuevo enfoque hacia los países del Sur)⁹.

Se trata ni más ni más ni menos de retomar el modelo de integración que la UE ha utilizado con éxito para modernizar y transformar a sus vecinos, es decir, de recuperar la filosofía original de la Política Europea de Vecindad: “todo menos instituciones”, un modelo que evidentemente debería plantearse en un formato modulable y ofrecerse también a los países de la vecindad Este. Y de paso, acelerar el proceso histórico de ampliación de su esfera de influencia que la UE ha seguido desde su creación contribuyendo a la creación de un bloque económico regional potente que refuerce a Europa ante el proceso de globalización, extendiéndolo a su actual periferia menos desarrollada.

¿Hacia una extensión de los fondos estructurales?

La extensión del modelo de la Política Regional de la UE (es decir, los Fondos Estructurales) a los países vecinos ha sido una opción cada vez más presente en el debate de política sobre la cooperación territorial a través del Mediterráneo al menos desde el año 2005. Ya en el Programa de Trabajo Quinquenal aprobado en 2005 para la Asociación Euromediterránea se acordó “lanzar antes de 2007 al menos dos proyectos que apliquen la metodología de la Política Regional de la UE en dos regiones piloto”. Sin embargo, en lugar de este enfoque de proyectos piloto, en última instancia se optó por introducir, a partir de 2007, una versión simplificada de la metodología de la política regional para todos los proyectos y programas de cooperación transfronteriza de la PEV.

Esta perspectiva surgió, una vez más, bajo la forma de un compromiso inequívoco en el Documento Conjunto sobre el Estatuto Avanzado UE-Marruecos publicado en octubre de 2008, en el que las partes acordaron emprender “una reflexión conjunta con vistas a entrar, a partir de 2013, en una nueva fase que permita acceder a los recursos financieros de la UE adecuados para acompañar a Marruecos desde la lógica de la Política Regional y de Cohesión de la UE, así como la adopción de nuevos procedimientos de gestión”, en otras palabras, a contemplar un nuevo sistema de asistencia financiera siguiendo el modelo de la metodología de los fondos estructurales de la UE.

Ahora que las Perspectivas Financieras 2014-2020 están a punto de empezar a negociarse, es el momento adecuado para estudiar las implicaciones de este nuevo enfoque estructural emergente de la asistencia financiera de la UE, las condiciones para la eventual transferibilidad de los Fondos Estructurales al Mediterráneo o más en general a los países vecinos, la configuración y la modulación de los fondos país o temáticos que deberían establecerse, el reforzamiento de las capacidades institucionales necesarias para avanzar en esa dirección, etc. Las regiones europeas mediterráneas pueden desempeñar un papel fundamental en este proceso, ya que tienen una experiencia directa de

⁹ Sobre la lógica y las posibilidades de extensión de los fondos estructurales a los países mediterráneos, véase Iván Martín (2009): “Perspectives financières 2014-2020: Quels instruments financiers pour la Méditerranée?”, pp. 48-57, en IEMed, *Europe-Méditerranée. Enjeux, Stratégies, Réformes*, Monographies méditerranéennes n° 7, 161 pp., Barcelona, <http://www.iemed.org/publicacions/detalls/monografia7/5.pdf>

gestión de fondos estructurales y una amplia trayectoria de cooperación territorial con sus socios del Sur del Mediterráneo.

En cualquier caso, aun cuando el actual contexto económico no sea el más propicio para la adopción de un enfoque de ese tipo, el debate que debe plantearse se refiere tanto al modelo de cooperación (los fondos estructurales se basan en un enfoque de desarrollo territorial, frente al modelo sectorial o de ajuste estructural aplicado hasta ahora en la cooperación euromediterránea) como al volumen de los fondos asignados. Un marco político y conceptual bien definido para la transferibilidad gradual de los Fondos Estructurales a los Países Asociados Mediterráneos contribuiría, con independencia de las cantidades concretas de que se trate, a situar la convergencia en el centro de la cooperación territorial de la UE en el Mediterráneo, y por tanto situar a las regiones europeas mediterráneas como actores clave en este proceso.

¿Qué potencial para una Estrategia Común Europa-Mediterráneo 2020?

Otro vector complementario, aunque más exigente, sería ofrecer a los países asociados mediterráneos más avanzados (por ejemplo en el marco del estatuto avanzado) la posibilidad de integrarse plenamente en la dinámica de la Estrategia Europa 2020 ("Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador")¹⁰ aprobada por la UE en junio de 2010 y que articulará todas las acciones comunitarias en materia de crecimiento, competitividad y empleo durante los próximos diez años, así como el uso de los fondos estructurales durante el próximo período presupuestario 2014-2020. La Estrategia Europa 2020 se propone como una hoja de ruta para aumentar a largo plazo la competitividad de las economías europeas y preservar el modelo social europeo ("¿Dónde queremos que esté Europa en 2020?") en torno a los siguientes ejes: empleo, innovación y competitividad, cambio climático, educación y lucha contra la pobreza. Un análisis detallado pone de manifiesto que, en realidad, existe un alto grado de solapamiento de objetivos entre la Estrategia Europa 2020 y las diferentes capas de la cooperación UE-Mediterráneo y, por consiguiente, que es perfectamente viable plantear una Estrategia Común Europa-Mediterráneo 2020 en el ámbito del crecimiento y del empleo¹¹. La integración de los países del sur del Mediterráneo en su espacio económico haría a Europa más competitiva.

Así pues, el reto está en explorar y demostrar el potencial para desarrollar una agenda común Europa-Mediterráneo que podría articularse en torno a las prioridades y objetivos de la Estrategia Europa 2020 y, por consiguiente, llegar a integrarse en su momento dentro de la dinámica de la UE. Para ello, y como primera aproximación, la Tabla 5 ofrece una comparación no exhaustiva de los objetivos de los distintos marcos de cooperación euromediterránea (el Programa de Trabajo Quinquenal aprobado en 2009, el Documento de Estrategia de la Política Europea de Vecindad de 2006, el Documento de Estrategia para la Cooperación Transfronteriza en el marco del IEVA y las prioridades de la UpM tal como fueron definidas en la Declaración de Marsella en 2008, pero también el Programa Med, un programa de política regional de la UE en el marco del Objetivo de Cooperación Territorial).

La tabla 5 demuestra que existe un alto grado de solapamiento de objetivos entre la Estrategia Europa 2020 y las diferentes capas de la cooperación UE-Mediterráneo y, por lo tanto, que es perfectamente viable plantear una Estrategia Común Europa-Mediterráneo 2020 en el ámbito del crecimiento y del empleo. Una vez esto demostrado, las regiones europeas mediterráneas deberían preguntarse dónde quieren que esté la región Europa-Mediterráneo a la que pertenecen en 2020, y actuar en consecuencia.

¹⁰ Comunicación de la Comisión Europea COM(2010) 2020 final, 3.3.2010, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf

¹¹ Iván Martín (2010): "La Estrategia Europa 2020 y el Mediterráneo: retos y perspectivas para la cooperación territorial", documento de trabajo, Proyecto Medgovernance, Junta de Andalucía, www.cespi.it/GOVMED/estrategia2020.pdf

Eso sí, esta redefinición de las políticas de empleo y de las prioridades de la cooperación económica euromediterránea debe llevar aparejado un replanteamiento del modelo económico auspiciado por la UE y las instituciones financieras internacionales en la región, centrado hasta ahora en el ajuste macroeconómico, la liberalización y la competitividad (bajos salarios, bajos impuestos, baja regulación) sin tener en cuenta las consecuencias sociales de esas políticas ni la prioridad del empleo no sólo como mecanismo de integración económica de la mayor generación de jóvenes de la historia de estos países, sino como condición necesaria para la estabilidad en una sociedad democrática.

Si la Unión Europea es capaz de sobreponerse a su propia parálisis política y de diseñar un paquete de estas características, no sólo estará ante un proyecto capaz de relanzar la propia integración europea como lo fueron en su día el mercado interior, la moneda única o la ampliación, sino que un horizonte claro de integración económica podría actuar como fuerza moderadora de las demandas sociales a corto plazo en los países mediterráneos y contribuir a centrar los esfuerzos de los agentes sociales en el diseño y la aplicación de las reformas políticas y económicas necesarias, y no en la obtención de réditos corporativistas a corto plazo. La propia condicionalidad inherente a una oferta de esta naturaleza contribuiría a responsabilizar a los agentes sociales, que tendrían fuertes incentivos para renunciar a conquistas individuales o corporativistas a corto plazo a cambio de avances colectivos significativos a medio y largo plazo, so pena de perder una buena parte de su legitimidad. En esencia, esa fue la ecuación de estabilidad y progreso social que impulsó el desarrollo de España en los años setenta (con los Pactos de la Moncloa, que presuponían una función de demandas sociales bien articulada por sindicatos y partidos políticos), ochenta (con la perspectiva de la entrada en la Comunidad Europea, que facilitó por ejemplo el difícil proceso de reconversión industrial) y noventa (las transferencias recibidas del presupuesto comunitario permitieron acometer prácticamente sin oposición social la gigantesca operación de ajuste macroeconómico previa a la entrada en el euro, con unas consecuencias sociales sumamente duras).

La actual situación en Libia y los costes de la operación militar y la gestión de los flujos migratorios sobrevenidos ofrece una pista sobre el coste de otras alternativas a esta visión de integración euromediterránea.

Tabla 5
Conexiones entre los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y de la cooperación mediterránea

ÁREA	Objetivos Europa 2020	Objetivos de cooperación (territorial) mediterránea
Empleo	El 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada	PT2005: "Crear más oportunidades de empleo para más jóvenes en la región". Aumentar la tasa de empleo para las mujeres en los países socios." UpM: Marco de Acción en materia de empleo
Innovación y competitividad	El 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D.	PT2005: "Mejorar el entorno para las empresas, en particular para las PYME" PCT-IEVA: "Promover el desarrollo económico y social en las regiones a ambos lados de las fronteras comunes" PEV: "Intensificar el apoyo a las reformas y a la labor destinada a mejorar el marco reglamentario [...] económico y el clima para las inversiones"
Cambio climático	Debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía (incluido un incremento al 30 % de la reducción de emisiones si se dan las condiciones para ello.	PT2005: "Promover la sostenibilidad medioambiental y aplicar la Estrategia Mediterránea de Desarrollo Sostenible. Elaborar lo más rápidamente posible una hoja de ruta para la descontaminación del Mediterráneo para 2020, basada en las recomendaciones de los Ministros Euromediterráneos de Medio Ambiente, utilizando para ello, entre otros, la EMDS y el Plan de Acción Mediterráneo del PNUMA, y proporcionando una asistencia financiera y técnica adecuada. El objetivo debería ser abordar todas las principales fuentes de contaminación, incluidas las emisiones industriales, los residuos urbanos y, en particular, las aguas residuales urbanas. Intercambiar experiencias de desarrollo sostenible en el Mar Báltico, el Mediterráneo y el Mar Negro". PCT-IEVA: "Afrontar los desafíos comunes en ámbitos como el medio ambiente". PMed: "Protección del medio ambiente [...] ([...]; promoción de las energías renovables y aumento de la eficiencia energética)".
Educación	El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10 % y al menos el 40 % de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.	- PT2005: "Reducir a la mitad el número de mujeres y hombres adultos y de niños analfabetos" "Garantizar la igualdad de acceso a una educación de calidad a todos los niveles para los niños y las niñas para 2015" - "Garantizar que, para 2015, todos los niños completan al menos la enseñanza primaria" - "Reducir las disparidades de los logros educativos entre los Estados mediterráneos" - "Desarrollar las capacidades nacionales en el ámbito de la investigación científica y tecnológica y la innovación para impulsar una sociedad basada en el conocimiento mediante una mayor cooperación con los programas e instituciones europeos pertinentes y el acceso a los mismos" Prioridades UpM: "Hacia un Área Euromediterránea de Educación Superior e Investigación"
Lucha contra la pobreza	El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.	PT2005: "Reducir las tasas regionales de pobreza" - "Reducir el diferencial de renta e incrementar las tasas de crecimiento del PNB"

PT2005: Cumbre Euromediterránea de Barcelona, noviembre de 2005, Programa de Trabajo Quinquenal.
<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st00/st00002.en05.pdf>

PEV: COM(2006)726 final, Comunicación de la Comisión, de 4 de diciembre de 2006, "La Consolidación de la Política Europea de Vecindad".
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0726:FIN:ES:PDF>

PCT-IEVA: Programa de Cooperación Transfronteriza del IEVA (Documento de Estrategia 2007-2013).
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_en.pdf.

UpM: Declaración Final, "Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo", Marsella, 3 y 4 de noviembre de 2008.
www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_ministerielle_Euromed/Final_Statement_Mediterranean_Uni_on_EN.pdf

PMed: Objetivo de Cooperación Territorial Europea, Programa Transnacional MED.
www.programmemed.eu